



Ausschussdrucksache 21(6)21d
vom 31. Oktober 2025, 13:42 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Prof. Dr. Andreas Rein

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten
für Verbraucher (Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG)
BT-Drucksache 21/1847, 21/2458

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Prof. Dr. Andreas Rein, Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft Ludwigshafen

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für Verbraucher (Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG)

BT-Drucksache 21/1847

1. Bisherige Rechtslage

Der Zugang zu Schuldnerberatungsstellen (im Folgenden entsprechend der Bezeichnung der Verbrauchercreditrichtlinie: Schuldnerberatungsdiensten) ist bisher sehr uneinheitlich geregelt und richtet sich nach sozialrechtlichen Regelungen und der Insolvenzordnung.

a) Für den Bereich des Bürgergelds gilt § 16a Nr. 2 SGB II: Schuldnerberatung wird hier als kommunale Leistung erbracht, soweit sie für die Eingliederung von erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen in das Erwerbsleben erforderlich ist (also: damit erwerbslose Personen eine Arbeit aufnehmen können). Die tatsächliche Förderung und deren Umfang ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich geregelt: Es finden sich hier die Pauschalfinanzierung als auch die Einzelabrechnung von Fällen, aber auch Mischformen.¹

b) In § 11 Abs. 4 Satz 3 SGB XII ist geregelt, dass unter bestimmten Voraussetzungen die angemessenen Kosten einer Schuldnerberatung im Bereich der Sozialhilfe von den Kommunen übernommen werden sollen² bzw. können. Auch hier findet sich die Einfallabrechnung oder die pauschale Abrechnung.

c) Die Finanzierung der Insolvenzberatung ist hingegen nicht klar geregelt: In der Insolvenzordnung fehlt eine entsprechende Vorschrift. In den Ausführungsgesetzen zur Insolvenzordnung einiger Länder sind aber Ermächtigungsgrundlagen für Richtlinien/Verordnungen zur Förderung enthalten. In Niedersachsen ist die Finanzierung direkt in dem Ausführungsgesetz enthalten. Die tatsächliche Förderung der Insolvenzberatung variiert von Land zu Land.

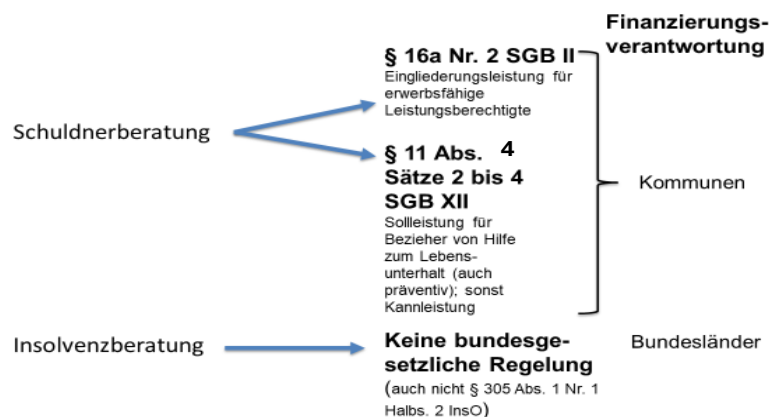


Abbildung 1: Finanzierungsverantwortung der Schuldner-/Insolvenzberatung (Quelle: eigene Darstellung)

¹ Rein, VIA (Verbraucherinsolvenz aktuell) 2021, 57, 59.

² Voraussetzung ist, dass eine Lebenslage, die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 ff. SGB XII) erforderlich macht oder erwarten lässt, sonst nicht überwunden werden kann.

Diese komplizierten Finanzierungsgrundlagen („Flickenteppich“) wirken sich auch auf den **Zugang** aus: So werden Erwerbstätige, Rentnerinnen und Rentner oder Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld bei einigen Beratungsstellen (Werte zwischen 34 und über 50% der Beratungsstellen, die Personengruppen ausschließen) von der **Beratung ausgeschlossen**. Dies ergab eine Umfrage der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände, die diese zwischen Februar und August 2020 durchgeführt hat.³

2. Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie durch den Regierungsentwurf des Schuldnerberatungsdienstgesetzes⁴

a) Allgemeines

Nach der Begründung des Regierungsentwurfs zum SchuBerDG-E wird der unter 1 beschriebene Zugang nach den Sozialgesetzen weiterhin bestehen⁵. Soweit die Länder hierzu keine Regelungen treffen, gilt dies auch für die Insolvenzberatung. Durch das SchuBerDG-E wird also eine **vierte (!) Finanzierungsgrundlage** geschaffen, nämlich für die Fälle, in denen Verbraucherinnen und Verbraucher, die im Rahmen eines Kreditvertrages Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben/haben könnten, an Schuldnerberatungsdienste verwiesen werden. Dies ist nicht sinnvoll, weil die Unterschiede von Kommune zu Kommune und von Land zu Land weiter wachsen werden. Die Rechtslage wird noch komplizierter. **Stattdessen** sollte ein **allgemeiner Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung** geschaffen werden. Dieser würde die unter 1 beschriebenen Ausschlüsse bestimmter Personengruppen vermeiden.

b) Regelungen nach dem SchuBerDG

Zu § 1 SchuBerDG-E

§ 1 SchuBerDG-E gewährt keinen Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung, sondern nur eine so genannte **Gewährleistungsverpflichtung**. Dies bedeutet, dass die Länder die Schuldnerberatungsdienste in ausreichendem Umfang zur Verfügung stellen müssen. Wenn man diesen Weg schon beschreiten mag (zu den Zweifeln: s. a), dann muss der **Rahmen** für die **Übertragung auf die Länder „sehr klar“⁶ gezogen werden**. Dies ist den bisherigen Regelungen des SchuBerDG nicht zu attestieren.

Zu § 3 SchuBerDG-E

In § 3 SchuBerDG-E ist zwar grundsätzlich ein kostenloses Angebot der Schuldnerberatungsdienste vorgesehen, es ist aber auch möglich, dass ein „begrenztes

³ Weitere Einzelheiten: *Rein*, in: Brettschneider et al., Handbuch Kommunale Sozialpolitik, abrufbar unter https://doi.org/10.1007/978-3-658-38616-0_17-1 (2025), S. 10 f.

⁴ Im Folgenden: SchuBerDG-E.

⁵ S. Begründung RegE, BT-Drs. 21/1847, S. 13 (Begründung zu § 1): „Regelungen in den Sozialgesetzbüchern, die den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für bestimmte Personengruppen bereits sicherstellen, bleiben unberührt.“

⁶ *Homann*, ZVI (Zeitschrift für Verbraucher-, Privat- und Nachlassinsolvenz) 2024, 239, 249.

Entgelt“ erhoben wird. Dieses darf „maximal die Betriebskosten“ decken. Aus Sicht des Verfassers sollte Schuldnerberatung **kostenfrei** angeboten werden. Denn:

- Eine Mitfinanzierung durch den Schuldner:in ist als „Fremdkörper“ anzusehen, da die überwiegende Trägerschaft im Bereich der Schuldnerberatungsdienste durch Wohlfahrtspflege und kommunale Trägerschaft geprägt ist.⁷
- Die Höhe der generierten Beträge bei einer Kostenpflichtigkeit dürfte sehr gering sein. Berechnungsbeispiele (etwa für die Stadt Mannheim) zeigen, dass allenfalls 10% derjenigen, die Leistungen der Schuldnerberatung in Anspruch nehmen, Selbstzahlende sind.⁸ Bei einer Orientierung an den Pfändungsfreigrenzen dürfte dieser Anteil noch weiter reduziert sein.
- Der Mehraufwand der Schuldnerberatungsdienste für die Bedürftigkeitsprüfung (Prüfungs-/Dokumentationsaufwand) lohnt sich angesichts der zu erwartenden Erträge nicht.

Gesetzliche Regelung zur Finanzierung

Die Finanzierung der Schuldnerberatungsdienste muss im Gesetz klargestellt werden, um die unter § 1 geforderte „Klarheit des Rahmens“ zu erfüllen. So fordert etwa die BAG-SB, dass Schuldnerberatungsdienste mit einer Personalstruktur von 2 Vollzeitäquivalenten je 50.000 volljähriger/m Einwohnerin/Einwohner ausgestattet sein sollten.⁹ Die Kosten für den zusätzlichen (also im Vergleich zu den bisherigen Kosten) Personalbedarf werden an anderer Stelle auf einen Betrag zwischen 60 und 77 Mio. Euro beziffert.¹⁰ Da in diesem Bereich bisher verlässliche Zahlen fehlen, könnte man auch einen gänzlich anderen Weg beschreiten: Das GewalthilfeG legt in § 6 Abs. 2 eine „angemessene Personalausstattung“ fest. Nach § 8 des Gesetzes ist es sodann an den Ländern, den Bestand von **Beratungskapazitäten** und die **Versorgungsdichte** zu **ermitteln**. Sie führen weiterhin eine Analyse zur Bestimmung der erforderlichen Schutz- und Beratungskapazitäten durch. In einem zweiten Schritt planen die Länder die Entwicklung eines Netzes an Schutz- und Beratungsangeboten.

Sicherstellung der Finanzierung

In Zeiten knapper öffentlicher Kassen stellt sich die Frage, ob hinsichtlich der zusätzlichen Kosten für den weiteren Ausbau der Schuldnerberatung nicht eine **Gläubigerbeteiligung** in Betracht kommt. Auch der Bundesrat bittet in seiner Stellungnahme vom 17. 10. 2025 zum SchuBerDG,¹¹ dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Möglichkeit einer Beteiligung der Gläubiger an der Finanzierung der Schuldnerberatungsdienste geprüft wird. Zumindest für **Kreditgeber** liegt dies nahe: Diesen kommt etwa nach Erwägungsgrund 81 der Verbraucherkreditrichtlinie eine „Rolle bei der Verhinderung von Überschuldung durch die frühzeitige Erkennung und Unterstützung von Verbrauchern in finanziellen Schwierigkeiten zu“. Darin zeigt sich nach Ansicht des Verfassers eine besondere (Finanzierungs-

⁷ Rein, ZVI 2024, 367, 371.

⁸ Rein, ZVI 2024, 367, 372.

⁹ BAG-SB, Stellungnahme zum Schuldnerberatungsdienstegesetz vom 17. 7. 2025, S. 13 (abrufbar unter <https://www.bag-sb.de/die-bag-sb/positionen>, zuletzt abgerufen am 31. 10. 2025).

¹⁰ Hofmeister, ZVI 2025, 381, 382.

¹¹ BR-Drs. 436/25, S. 3 f.

)Verantwortung, die es rechtfertigt, Kreditgeber mit einer Sonderabgabe zu belegen, aus der die Schuldnerberatungsdienste (über eine Fondslösung) zur Wahrnehmung der neuen Aufgaben finanziert werden.¹²

¹² Einzelheiten bei *Rein*, ZVI 2024, 367, 375 f.